48 9/16

1090 48 9/16

Проф. А. Рождественскій.

ОПЫТЪ ТЕОРІИ

УЧРЕДИТЕЛЬНАГО СОБРАНІЯ.

(Въ связи съ вопросомъ объ учредительномъ собраніи въ Россіи).

МОСКВА.—1917.

10904/II
489/16

Проф. А. Рождественскій.

V

ОПЫТЪ ТЕОРІИ

УЧРЕДИТЕЛЬНАГО СОБРАНІЯ.

(Въ связи съ вопросомъ объ учредительномъ собраніи въ Россіи.)

749/4

МОСКВА.—1917.

11593

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНЫЙ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА

720696.

ПОГАШЕНО

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Ни въ заграничной, ни въ русской юридической литературѣ не существуетъ разработанной теоріи первичныхъ учредительныхъ собраній. И это совершенно понятно. Такія собранія — продукты революцій, а революціи возникаютъ изрѣдка, какъ исключительные моменты въ жизни государствъ. Поэтому, первичныя учредительныя собранія и ускользаютъ отъ вниманія теоретиковъ государственнаго права. Пытаясь дать теорію такихъ собраній, мы, думается намъ, только идемъ на встрѣчу потребности переживаемаго нами момента.

Учредительное Собраніе.

I.

1. Нѣтъ нужды, конечно, подробно останавливаться на томъ, какое громадное значеніе въ жизни русскаго народа должно сыграть грядущее учредительное собраніе. Въ немъ—вся наша надежда, все будущее свободной, обновленной Россіи. Если учредительное собраніе соберется и надлежащимъ образомъ разрѣшитъ поставленные ему вопросы, то оно надолго предопредѣлитъ спокойное и мирное развитіе русской государственной жизни; оно выведетъ насъ на широкую и торную дорогу права изъ того состоянія полубезправія и полуанархіи, въ которомъ мы находимся теперь,—дастъ исходъ всѣмъ могучимъ силамъ русскаго народа, направивъ ихъ по широкому руслу свободной государственности. Если же учредительное собраніе не соберется или не сумѣетъ, какъ должно, разрѣшить свои задачи,

то крылья русской свободы будутъ подрѣзаны, и она вновь, быть можетъ, еще надолго будетъ обречена нести тяжелыя цѣпи произвола и безправія... Историческія событія совершаются не случайно: они подчиняются непреложной и независящей отъ человѣческой воли закономѣрности. Будемъ надѣяться, что исторія за насъ, что для насъ, дѣйствительно, наступилъ, наконецъ, давножданный часъ государственнаго и общественнаго обновленія, въ осуществленіи котораго столь большую роль предстоитъ сыграть именно учредительному собранію.

2. Теоріи учредительныхъ собраній до сихъ поръ не существуетъ и намъ придется на послѣдующихъ страницахъ во многомъ вступать на совершенно дѣвственную почву.

Исторія знаетъ два вида учредительныхъ собраній, изъ которыхъ одни могутъ быть названы *первичными,* а другія—*вторичными.* Подъ послѣдними слѣдуетъ разумѣть тѣ учредительныя собранія, которыя дѣйствуютъ на основаніи конституціонныхъ законовъ и созываются для пересмотра конституцій. По дѣйствующему праву современной Франціи (ст. 8-я Конституціоннаго закона 25 февр. 1875 г.),—„Палаты имѣютъ право признать, согласно рѣшенію, принятому въ каждой изъ нихъ большинствомъ голосовъ, по своей иниціативѣ или по предложенію президента рес-

публики, что ощущается надобность въ пересмотрѣ конституціонныхъ законовъ. Когда обѣ палаты придутъ къ такому рѣшенію, онѣ собираются въ *національное собраніе*, чтобы приступить къ пересмотру...“ Національное собраніе, о которомъ здѣсь идетъ рѣчь, и представляетъ собой примѣръ *вторичнаго* учредительнаго собранія. Такія же собранія возможны и въ другихъ государствахъ, напримѣръ, въ Бельгіи—по ст. 131-й конституціи; въ Греціи—по ст. 107-й; въ Сербіи—по ст. 200-й, и проч.

Но совершенно ясно, что весь нашъ интересъ сосредоточивается въ настоящее время не на такихъ вторичныхъ, дѣйствующихъ на основаніи конституцій, учредительныхъ собраніяхъ, а на собраніяхъ *первичныхъ*, дѣйствующихъ *помимо какой-либо конституціи*, классическимъ примѣромъ которыхъ можетъ служить національное собраніе во Франціи въ революціонную эпоху 1789 и слѣд. годовъ. Какъ извѣстно, первоначально во Франціи въ 1789 году были созваны обыкновенные генеральные штаты, т. е. собраніе представителей различныхъ *сословій* тогдашней Франціи. Однако, вскорѣ событія круто измѣнились и сами генеральные штаты объявили себя національнымъ, или учредительнымъ собраніемъ. Это былъ актъ *всецѣло революціонный*, ниспровергавшій существо-

вавшій до сихъ поръ государственно-правовой укладъ старой Франціи и создавшій собраніе, не имѣвшее *правовыхъ* корней въ ея государственномъ прошломъ.

Такимъ же характеромъ будетъ обладать и наше учредительное собраніе: оно будетъ продуктомъ не дѣйствовавшаго до мартовскихъ событій (1917 года) государственнаго права, а продуктомъ охватившей Россію революціонной бури, которая смела старый порядокъ и вынесла на свѣтъ Божій идею учредительнаго собранія, какъ наилучшаго средства создать новый государственный и общественный строй. Намъ предстоитъ теперь познакомиться подробнѣе съ характеромъ именно *первичныхъ* учредительныхъ собраній, и мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, что при этомъ передъ нами встанетъ цѣлый рядъ весьма существенныхъ вопросовъ. Но, прежде всего, что же такое (первичное) учредительное собраніе?

3. Подъ (первичнымъ) учредительнымъ собраніемъ слѣдуетъ разумѣть временное собраніе *самого народа* или *его представителей*, которое должно рѣшить вопросъ о формѣ государственнаго строя и выработать соотвѣтствующую этой формѣ конституцію (или основной законъ) государства.

Только-что сдѣланное опредѣленіе затрогиваетъ, какъ видно, лишь одну — *полити-*

ческую—область дѣятельности учредительнаго собранія; между тѣмъ, каждая революція всегда происходитъ столько же по политическимъ, сколько и по соціальнымъ причинамъ. Возникаетъ, поэтому, вопросъ: можетъ ли и должно ли учредительное собраніе брать на себя также и разрѣшеніе тѣхъ или другихъ соціальныхъ задачъ? Какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго сдѣлать это оно можетъ, но ближайшее обоснованіе такой возможности пока придется оставить до выясненія болѣе общаго вопроса: *объ основаніяхъ власти* первичныхъ учредительныхъ собраній. Изъ даннаго же выше опредѣленія учредительнаго собранія вытекаютъ слѣдующіе выводы.

Во первыхъ, всякое учредительное собраніе есть только *временное* собраніе: оно созывается для рѣшенія вполнѣ (или болѣе или менѣе) опредѣленныхъ вопросовъ; съ разрѣшеніемъ этихъ вопросовъ, роль учредительнаго собранія должна почитаться исполненной и его существованіе должно прекратиться.

Во вторыхъ, вопросы, подлежащіе разсмотрѣнію учредительнаго собранія, суть именно *учредительные* вопросы (отсюда и названіе собранія), т. е. вопросы, касающіеся самаго *фундамента*, самыхъ *основъ* государственной (и общественной) жизни, на которыхъ затѣмъ и должно быть выстроено все

новое зданіе этой жизни. Но постройкой этой должно будетъ заниматься уже *не* учредительное собраніе, а тѣ правительственныя и законодательныя власти, которыя будутъ учреждены собраніемъ. Съ прекращеніемъ дѣятельности учредительнаго собранія, прекращается *чрезвычайный* порядокъ государственной дѣятельности и наступаетъ эпоха обычной, *нормальной* законодательной и правительственной работы.

Наконецъ, въ третьихъ, учредительныя собранія могутъ быть двухъ видовъ: или собраніями самого народа или собраніями народныхъ представителей; это — *непосредственныя* и *представительныя* учредительныя собранія. Исторія знаетъ примѣры тѣхъ и другихъ. Французское національное собраніе 1789 года, филадельфійскій конвентъ 1787 года, франкфуртскій парламентъ 1848 года были представительными учредительными собраніями. Наоборотъ, въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи въ началѣ XIX вѣка имѣли мѣсто непосредственныя учредительныя собранія.

Нѣтъ нужды доказывать тотъ совершенно очевидный фактъ, что непосредственныя учредительныя собранія могутъ обладать только *рѣшающимъ* голосомъ: ихъ постановленія являются окончательными и обязательными для всѣхъ, такъ какъ ихъ декре-

тируетъ *самъ народъ*, а слѣдовательно, апелляція ни къ какой высшей инстанціи тутъ не мыслима. Поскольку же рѣчь идетъ о представительныхъ учредительныхъ собраніяхъ, это—другое дѣло; тутъ есть высшая инстанція—*самъ народъ*, а потому, представительныя учредительныя собранія могутъ быть двоякаго рода: *съ рѣшающимъ* или только *съ совѣщательнымъ* голосомъ. Въ первомъ случаѣ—постановленія учредительнаго собранія должны быть признаны окончательными, а потому—обязательными для народа; во вторыхъ—окончательное рѣшеніе зависитъ отъ народа: необходимо, поэтому, обратиться къ народному голосованію, или учредительному референдуму. И въ данномъ случаѣ исторія знаетъ примѣры, какъ того, такъ и другого вида первичныхъ учредительныхъ собраній. Во французскомъ учредительномъ собраніи эпохи первой революціи поднимался вопросъ о значеніи рѣшеній собранія, и, напримѣръ, Малюэ предложилъ передать конституцію для окончательнаго утвержденія народному голосованію. Но національное собраніе отвергло всякія попытки посягнуть на его власть и провозгласило себя единственнымъ судьей блага націи, рѣшенія котораго должны быть обязательны для послѣдней. Это было, такимъ образомъ, учредительное собраніе съ рѣшаю-

щимъ голосомъ. Напротивъ того, конвентъ (учредительное собраніе) выработавшій въ 1780 г. конституцію для американскаго штата Массачузетса, былъ только совѣщательнымъ собраніемъ. „Члены конвента, окончивъ свой трудъ, представили его на народное голосованіе... 16-го іюня 1780 года послѣ установленія результатовъ голосованія и опредѣленія, что большинство болѣе, чѣмъ въ двѣ трети вотирующихъ высказалось за утвержденіе проекта, собраніе разошлось, провозгласивъ „конституцію, установленную для и при посредствѣ населенія штата Массачузетса". [1])—Равнымъ образомъ, филадельфійскій конвентъ 1787 года рѣшающимъ голосомъ не обладалъ. Выработанная имъ конституція Сѣверо-Американскихъ Соед. Штатовъ не была обязательна для отдѣльныхъ штатовъ и эти послѣдніе сами признали ее обязательной для себя, постепенно входя въ союзъ.

Вопросъ о двухъ названныхъ видахъ учредительныхъ собраній имѣетъ не одно только теоретическое значеніе; ему присущъ также и важный практическій смыслъ. Не всегда и не вездѣ безразличны оба эти типа учредительныхъ собраній.

---

[1]) **Боржо**, *Учрежденіе и пересмотръ конституцій*, изд. тов. „Просвѣщеніе", I, стр. 137.

Если государство невелико, живетъ давнишней и развитой политической жизнью, если революція затронула его не особенно глубоко, такъ что народное самообладаніе еще не утратилось, то здѣсь вполнѣ возможенъ учредительный референдумъ.

Если же, наоборотъ, государство велико, недостаточно культурно, со слабо развитой политической жизнью и, кромѣ того, сильно потрясено революціей, то здѣсь было бы совершенно неразумно предоставлять учредительному собранію только совѣщательный голосъ. Это значило бы лишь растравлять нанесенныя революціей раны и даже благодѣтельныя изъ нихъ для государственнаго организма превращать въ злокачественныя.

4. Сказаннымъ до сихъ поръ всѣ вопросы, связанные съ теоріей учредительнаго собранія, однако, еще не исчерпываются.

Съ одной стороны, возникаетъ вопросъ: разъ рѣчь идетъ о *представительномъ* учредительномъ собраніи, то на какомъ основаніи оно должно быть собрано?

Отвѣтъ, конечно, ясный: только на почвѣ *всеобщаго* избирательнаго права можно создать настоящее народное учредительное собраніе; но этимъ вопросъ еще не рѣшенъ. Дѣло въ томъ, что возможны двѣ системы выборовъ: или по большинству голосовъ или на основаніи пропорціональнаго представи-

тельства, т. е. на основаніи распредѣленія депутатовъ между отдѣльными общественными группами въ зависимости отъ числа голосовъ, поданныхъ за ту или другую группу (партію или просто какую-либо общественную организацію). Результаты голосованія въ томъ и другомъ случаѣ будутъ различны: въ первомъ одержитъ побѣду то или другое большинство, во второмъ же—и меньшинство найдетъ своихъ представителей.

Съ точки зрѣнія теоріи, никакое большинство не можетъ дать совершенно безукоризненнаго учредительнаго собранія: при этомъ получится лишь представительство большинства, но *не всей* страны. Слѣдовательно, только пропорціональное представительство можно признать въ данномъ случаѣ вполнѣ отвѣчающимъ задачѣ дать народное учредительное собраніе, такъ какъ лишь въ этомъ случаѣ оно будетъ возможно точной копіей политическихъ разслоеній народа и потому—дѣйствительнымъ „національнымъ“ собраніемъ. Но если такъ просто рѣшается вопросъ теоретически, то на практикѣ рѣшеніе его зависитъ отъ цѣлаго ряда сопутствующихъ обстоятельствъ, и возможны случаи, когда, тѣмъ не менѣе, отъ пропорціональныхъ выборовъ, быть можетъ, пришлось бы отказаться. Поэтому, на практикѣ въ окончательной формѣ вопросъ могъ бы быть рѣ-

шенъ только путемъ плебисцита,—если, конечно, это возможно.

Съ другой стороны спрашивается: *каково должно быть положеніе депутатовъ* въ учредительномъ собраніи? Должны ли они занимать такое же положеніе, какъ и депутаты парламента, или ихъ положеніе чѣмъ-нибудь можетъ и отличаться? Въ эпоху господства сословныхъ представительныхъ собраній, депутаты обыкновенно получали инструкціи (наказы) отъ своихъ избирателей; но депутаты въ современныхъ парламентахъ наказовъ не получаютъ; въ какомъ же положеніи должны находиться представители народа въ учредительномъ собраніи,—въ положеніи сословныхъ представителей (т. е. могутъ ли они получать наказы) или въ положеніи членовъ современныхъ парламентовъ (т. е. дѣйствовать безъ всякихъ наказовъ, руководясь исключительно велѣніями своей совѣсти и потребностями жизни)? Сказать, что представители въ учредительномъ собраніи *должны* получать наказы, нѣтъ основаній, но, все же, получать наказы они *могутъ*. Снабжать наказами членовъ парламента было бы и трудно и нецѣлесообразно, въ виду неопредѣленнаго разнообразія дѣлъ парламента; но съ учредительнымъ собраніемъ дѣло обстоитъ иначе: это—лишь временное,—и притомъ достаточно опредѣленной сферой дѣя-

тельности, — собраніе; поэтому избиратели посылая своихъ представителей въ учредительное собраніе, могутъ снабдить ихъ инструкціями, въ которыхъ указать, какъ они должны рѣшать тѣ или другіе вопросы. Въ нѣкоторыхъ же случаяхъ такія инструкціи, какъ мы это увидимъ ниже, и прямо необходимы.

Затѣмъ, вотъ еще рядъ вопросовъ, относящихся къ теоріи учредительнаго собранія: 1) кто можетъ созывать учредительное собраніе; 2) какова сфера дѣятельности учредительнаго собранія и кто ее опредѣляетъ; 3) кто устанавливаетъ характеръ власти учредительнаго собранія (т. е. будетъ ли оно обладать рѣшающимъ или только совѣщательнымъ голосомъ)? Всѣ эти вопросы могутъ получить надлежащее освѣщеніе лишь въ томъ случаѣ, если предварительно будетъ рѣшенъ еще одинъ вопросъ: *объ основаніяхъ власти первичныхъ учредительныхъ собраній.*

5. *Вторичныя* учредительныя собранія, какъ уже было указано, черпаютъ свою власть въ конституціи, которая и опредѣляетъ ближайшимъ образомъ условія созыва такихъ собраній, а равно и условія и область ихъ дѣятельности. Ничего подобнаго нельзя сказать по поводу *первичныхъ* учредительныхъ собраній, которыя какъ разъ теперь насъ и интересуютъ. Эти послѣднія *принци-*

піально стоятъ въ отрицательномъ отношеніи ко всему укладу прежней государственной жизни или, по крайней мѣрѣ, къ ея извѣстной части,—и, прежде всего, къ дѣйствовавшей до сихъ поръ конституціи. Гдѣ же искать въ такомъ случаѣ основаній для власти первичныхъ учредительныхъ собраній?

Французскіе теоретики эпохи первой революціи отвѣтили на этотъ вопросъ ученіемъ объ особой *учредительной* власти, связавъ это ученіе съ доктриной естественнаго права и народнаго верховенства. Впервые, со всею опредѣленностью, теорія учредительной власти дана была Сьейесомъ, который оказалъ большое вліяніе на французскую революціонную доктрину,—въ особенности во время существованія національнаго собранія. Свою мысль Сьейесъ развиваетъ въ своемъ знаменитомъ памфлетѣ: „Что такое третье сословіе?“, гдѣ мы находимъ на этотъ счетъ слѣдующія сужденія. „Невозможно создать учрежденіе для опредѣленной цѣли, не придавъ ему извѣстной организаціи. Она-то и называется основною конституціею этого учрежденія... Спрашивается, однако, на основаніи какихъ точекъ зрѣнія, во имя какого интереса можно создать конституцію самого народа? Народъ существуетъ раньше, чѣмъ все остальное, онъ начало всего. Его воля—

ИСТОРИЧЕСКАЯ

всегда законна, она—самъ законъ. До нея и надъ ней существуетъ только *естественное право*... Конституція представляетъ собой продуктъ не учрежденной, но *учредительной* власти". [1]) При чемъ, по мнѣнію Сьейеса, осуществленіе этой власти въ настоящее время, въ виду многочисленности общественнаго союза, возможно только черезъ посредство особыхъ *чрезвычайныхъ* представителей, которые и составляютъ въ своей совокупности учредительное собраніе [2]).

Другими словами, Сьейесъ стоитъ на точкѣ зрѣнія народнаго суверенитета (верховенства): народъ обладаетъ всею полнотою власти, онъ источникъ всякой власти; поэтому, онъ и творитъ самъ свою конституцію, осуществляя принадлежащую ему учредительную власть черезъ посредство представителей. Если въ этомъ ученіи Сьейеса отбросить взглядъ на учредительную власть народа, какъ на естественное право, въ виду несоотвѣтствія болѣе этого взгляда современному научному міросозерцанію, то, въ общемъ, и до сихъ поръ мы ни въ чемъ иномъ не были бы въ состояніи найти *осно-*

---

[1]) *Qu'est ce que le tiers état?*, V, стр. 66 и сл. по изд. 1883 г. Champion'a. — Есть русскій переводъ подъ редакціей Богучарскаго, стр. 40 и сл.

[2]) *Ibid*, стр. 66 и сл.; стр. 71 и сл.; русск. пер.: стр. 42 и сл.; стр. 47 и сл.

ваніе для власти учредительнаго собранія, какъ именно *въ народной волѣ*. Учредительное собраніе можетъ дѣйствовать лишь постольку, посколько ему предоставитъ извѣстную власть народъ, поскольку оно опирается на народное довѣріе и согласіе. При чемъ, народъ, предоставляя ту или другую власть учредительному собранію, выступаетъ при этомъ, *какъ соціальная*, а не какъ *правовая сила*: совершая актъ революціи, народъ порываетъ съ дѣйствовавшей до сихъ поръ конституціей, а потому, въ своемъ отношеніи къ учредительному собранію, теряетъ ту правовую основу, на которую опираются вторичныя учредительныя собранія, другихъ же правовыхъ основъ у народа нѣтъ, такъ какъ онъ самъ выступаетъ въ качествѣ *первичнаго фактора правообразованія*, долженствующаго создать новое право [1]).

Словомъ, отношеніе между народомъ и учредительнымъ собраніемъ представляетъ собой отношеніе двухъ соціальныхъ силъ, изъ которыхъ вторая можетъ дѣйствовать лишь въ той мѣрѣ, въ какой она опирается на первую, солидарна съ ней, теряя внѣ этой солидарности всякій соціальный вѣсъ.

---

[1]) По поводу первичныхъ факторовъ правообразованія см. нашу работу: *Юридическая природа манифеста 17-го октября 1905 года*, 1916, стр. 25 и сл.

Это даетъ намъ теперь возможность легко отвѣтить на всѣ поставленные выше вопросы.

1) *Кто долженъ созывать учредительное собраніе?* Конечно, только народъ, черезъ тотъ или другой свой органъ. Въ революціонныя эпохи такими органами могутъ быть или одинъ изъ органовъ, дѣйствовавшихъ ранѣе (напримѣръ, монархъ въ монархіяхъ), или такой революціонный органъ, какимъ является, такъ называемое, временное правительство, т. е. правительство созданное революціей и дѣйствующее въ промежутокъ времени между моментомъ разрушенія стараго и моментомъ созданія новаго государственнаго строя. Исторіи извѣстны примѣры того и другого способа созыва учредительныхъ собраній. Франкфуртскій парламентъ въ Германіи, дѣйствовавшій въ революціонную эпоху 1848 года, былъ созванъ союзнымъ сеймомъ,—т. е., слѣдовательно, старою властью; напротивъ того, учредительное собраніе 1848 года во Франціи было созвано временнымъ правительствомъ.

2) *Какова сфера власти учредительнаго собранія?* Такъ какъ учредительное собраніе есть органъ облеченный полномочіями отъ самого народа, то предѣлы власти его, принципіально говоря, должны совпадать съ предѣлами власти самого народа. Обычно—

учредительныя собранія лишь установляютъ форму правленія и вырабатываютъ соотвѣтствующую конституцію, т. е., слѣдовательно, занимаются только *политической* стороной вопроса. Такъ было во Франціи въ революціонныя эпохи 1789 и 1848 годовъ, въ Германіи—въ 1848 г., въ Америкѣ—въ 1787 г. Но нѣтъ никакихъ препятствій къ тому, чтобы учредительное собраніе вѣдало и соціальныя проблемы, напримѣръ занималось рѣшеніемъ земельнаго или рабочаго вопросовъ. Англичане говорятъ о своемъ парламентѣ: „онъ можетъ сдѣлать все; не можетъ только превратить женщину въ мущину“, т. е. сдѣлать невозможное. Это еще въ большей степени можно сказать по поводу первичныхъ учредительныхъ собраній, какъ выразителей всей соціально-творческой силы народа.

Но *кто же долженъ или можетъ установить сферу дѣятельности учредительнаго собранія?* Временное правительство сдѣлать этого не можетъ по самому своему положенію временной и, при томъ, только *поддерживаемой* при извѣстныхъ условіяхъ, *а не назначенной* народомъ власти. Сфера дѣятельности учредительнаго собранія можетъ быть установлена, поэтому, или *самимъ народомъ* или *самимъ учредительнымъ собраніемъ*, какъ полнымъ и властнымъ выразителемъ народ-

ной воли. Если народъ, посылая депутатовъ въ учредительное собраніе, снабдитъ ихъ всею полнотою власти, то сферу своей дѣятельности должно установить само учредительное собраніе; то же самое слѣдуетъ сказать и по поводу того случая, если народъ, посылая депутатовъ, совсѣмъ не коснется вопроса о предѣлахъ ихъ власти: въ такомъ случаѣ слѣдуетъ признать, что народъ *молчаливо* облекаетъ учредительное собраніе всею полнотою власти. Если же народъ этого не сдѣлаетъ, то, посылая депутатовъ, онъ долженъ въ то же время указать имъ и предѣлы ихъ власти; съ этою цѣлью, при голосованіи депутатовъ, должны быть также поставлены вопросы о характерѣ полномочій депутатовъ: облекаются ли они неограниченной властью или имъ даются вполнѣ опредѣленныя, и какія именно, задания. Теоретически возможно то или другое рѣшеніе, такъ какъ ни то, ни другое не противорѣчитъ идеѣ народовластія; но практически второе рѣшеніе далеко не всегда возможно. Если государство не особенно велико, культурно, жило до революціи развитой политической жизнью и потрясено революціей не особенно глубоко, то вполнѣ допустимо, чтобы самъ народъ опредѣлялъ точно сферу дѣятельности учредительнаго собранія. Если же государство велико, малокультурно, политически не развито и, къ

тому же, глубоко задѣто революціей, тамъ единственно цѣлесообразнымъ слѣдуетъ признать только первое рѣшеніе вопроса, т. е., чтобы учредительное собраніе само опредѣляло свою компетенцію.

3) *Кто можетъ опредѣлить характеръ власти учредительнаго собранія*, — т. е. должно ли оно быть совѣщательнымъ или съ рѣшающимъ голосомъ? По соображеніямъ, указаннымъ выше и на тѣхъ же основаніяхъ, это можетъ сдѣлать или самъ народъ или само учредительное собраніе. Практическія замѣчанія, сдѣланныя нами выше по поводу пункта 2, вполнѣ приложимы и здѣсь.

6. Допустимъ теперь, что учредительное собраніе созвано.

Собравшись, оно должно прежде всего *конституироваться*, т. е. избрать своего предсѣдателя, товарища (или товарищей) предсѣдателя и секретарей. Затѣмъ, выяснивъ сферу своей дѣятельности и характеръ своей власти, оно должно рѣшить вопросъ о томъ, какъ постановлять свои рѣшенія: по простому или квалифицированному большинству голосовъ и въ какомъ количествѣ присутствующихъ членовъ. Цѣлесообразнѣе и проще рѣшеніе этихъ послѣднихъ вопросовъ предоставить именно самому учредительному собранію, хотя и самъ народъ могъ бы преду-

казать учредительному собранію въ данномъ случаѣ опредѣленную линію поведенія.

Теоретически говоря, было бы вполнѣ правильно требовать, чтобы засѣданія учредительнаго собранія считались дѣйствительными лишь при наличности *всѣхъ* членовъ собранія, но практически это значило бы свести засѣданія учредительнаго собранія на нѣтъ, такъ какъ всегда могутъ быть причины, уважительныя или неуважительныя, злонамѣренныя или лишенныя злой воли, по которымъ извѣстная часть членовъ собранія не будетъ присутствовать на его засѣданіяхъ. Необходимо, поэтому, установить опредѣленный кворумъ присутствія. Въ виду важности задачъ, желательно, чтобы присутствовало возможно большее число членовъ; половины всѣхъ избранныхъ недостаточно, и желателенъ квалифицированный кворумъ присутствія: $^2/_3$ или $^3/_4$ всѣхъ избранныхъ членовъ, иначе народная воля не найдетъ въ собраніи своего надлежащаго выраженія.

Равнымъ образомъ, и постановленія учредительнаго собранія, пользующагося *рѣшающимъ* голосомъ, должны были бы, съ точки зрѣнія чистой теоріи, приниматься *единогласно*. Но практически, конечно, невозможно и это; поэтому, чтобы рѣшенія учредительнаго собранія имѣли надлежащій вѣсъ, должно быть установлено *квалифицированное*

большинство, напримѣръ — $^2/_3$ или $^3/_4$ голосовъ присутствующихъ членовъ. Простого большинства недостаточно, такъ какъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ *однимъ только* голосомъ могло бы быть принято рѣшеніе, неугодное цѣлой половинѣ собранія. Такое рѣшеніе неудовлетворило бы, какъ слѣдуетъ, никого, и учредительное собраніе, вмѣсто того, чтобы вывести государство изъ революціоннаго кризиса, вновь толкнуло бы его на революціонную дорогу. По крайней мѣрѣ, въ виду чрезвычайной обостренности политической и соціальной борьбы въ революціонныя эпохи, такой исходъ можно считать очень вѣроятнымъ. Избѣгнуть же его можно именно только установивъ квалифицированное большинство при голосованіи.

Иное приходится сказать объ учредительныхъ собраніяхъ *съ совѣщательнымъ* голосомъ; здѣсь рѣшенія могутъ приниматься и простымъ большинствомъ голосовъ, такъ какъ все равно окончательное рѣшеніе принадлежитъ самому народу, который долженъ будетъ еще голосовать рѣшенія, принятыя учредительнымъ собраніемъ.

7. Наконецъ, въ заключеніе остановимся еще на вопросахъ: о числѣ членовъ учредительнаго собранія, времени и мѣстѣ его созыва.

Число членовъ учредительныхъ собраній было очень разнообразно. Французское учре-

дительное собраніе 1789 года состояло изъ 1145 человѣкъ; учредительное собраніе 1848 года — изъ 900 человѣкъ; франкфуртскій парламентъ—изъ 586 человѣкъ; французское учредительное собраніе 1871 г.—изъ 750 человѣкъ. Число членовъ учредительнаго собранія можетъ быть, очевидно, тѣмъ значительнѣе, чѣмъ населеннѣе государство. Но изъ этого не слѣдуетъ, что число это можетъ возрастать до чрезмѣрности. Чѣмъ больше людей, тѣмъ труднѣе добиться соглашенія, особенно въ революціонныя эпохи; поэтому, желательно, чтобы и при значительномъ даже населеніи государства число членовъ учредительнаго собранія не превышало 1000 или нѣсколько болѣе человѣкъ.

По поводу времени созыва учредительнаго собранія можно сдѣлать только нѣсколько замѣчаній. Такъ какъ задача учредительнаго собранія — вывести страну на дорогу нормальной государственной жизни, то отсюда слѣдуетъ, что, чѣмъ скорѣе соберется учредительное собраніе послѣ начала революціи, тѣмъ лучше. Но излишняя поспѣшность здѣсь, все же, не желательна: народу нужно дать оглядѣться, разобраться въ цѣломъ рядѣ выдвинутыхъ революціею вопросовъ и составить себѣ о нихъ опредѣленное мнѣніе, чтобы послать надлежащихъ депутатовъ. Практически срокъ созыва учредительнаго собранія

можетъ быть установленъ только въ связи съ конкретной дѣйствительностью; но во всякомъ случаѣ желательно, чтобы созыву учредительнаго собранія предшествовала хорошо организованная предвыборная агитація и пропаганда.

Что касается мѣста для созыва учредительнаго собранія, то это—вопросъ, конечно, довольно безразличный; но вполнѣ цѣлесообразно, разумѣется, чтобы учредительное собраніе собралось въ столицѣ, какъ центрѣ политической жизни страны. Исторически такъ бывало, однако, не всегда и, напримѣръ, французское учредительное собраніе 1871 года собралось не въ Парижѣ, а въ Бордо.

II.

8. Посмотримъ теперь, что слѣдуетъ сказать, съ точки зрѣнія установленныхъ выше положеній, объ учредительномъ собраніи въ Россіи.

Совершенно ясно, *во первыхъ*, что учредительное собраніе въ Россіи можетъ имѣть только *представительный* характеръ: Россія слишкомъ велика, чтобы самъ народъ непосредственно могъ собраться здѣсь на учредительное собраніе.

Во вторыхъ, русское учредительное собраніе должно обладать *рѣшающимъ* голо-

сомъ: оно должно выносить окончательныя и обязательныя для всего народа постановленія. Прибѣгать къ народному голосованію рѣшеній учредительнаго собранія значило бы, съ одной стороны, до чрезвычайности усложнять задачу, а съ другой, — что особенно важно,—затягивать тотъ соціально-политическій кризисъ, въ которомъ мы находимся теперь.

Въ третьихъ, какъ и всякое національное собраніе, учредительное собраніе въ Россіи должно быть созвано на принципѣ всеобщаго избирательнаго права. Спрашивается, однако, по какой системѣ выборовъ должно быть осуществлено въ Россіи это всеобщее избирательное право: по простой мажоритарной или по системѣ пропорціональнаго представительства? Система пропорціональныхъ выборовъ очень сложна, и мало понятна для массы населенія. Съ успѣхомъ эта система можетъ примѣняться только въ государствахъ съ развитой партійной жизнью. И вотъ, если принять во вниманіе малокультурность крестьянскихъ массъ, которыя будутъ участвовать въ выборахъ въ большинствѣ и чрезвычайную слабость развитія партійной жизни въ Россіи, то къ примѣненію здѣсь пропорціональныхъ выборовъ приходится отнестись отрицательно. Можно заранѣе предугадать, что и пропорціональные выборы не дадутъ

въ Россіи сколько-нибудь отличныхъ результатовъ, чѣмъ какіе получатся при простой мажоритарной системѣ, такъ какъ избиратели будутъ голосовать въ значительной степени безсознательно или недостаточно сознательно, т. е. въ формѣ стихійнаго множества. Если къ этому прибавить многочисленность населенія Россіи, что очень затруднитъ подсчетъ, а также то, что Россіи придется впервые дѣлать опытъ примѣненія пропорціональныхъ выборовъ къ большому государству (до сихъ поръ пропорціональное представительство примѣнялось только въ небольшихъ государствахъ, какъ напримѣръ, Женевѣ, Бельгіи), то, намъ думается, должны отпасть и остальныя сомнѣнія по поводу малой пригодности въ настоящее время въ Россіи пропорціональной системы.

Во всякомъ случаѣ, если ужъ прибѣгать къ пропорціональнымъ выборамъ, то слѣдуетъ избрать наиболѣе простой способъ ихъ организаціи,—напримѣръ, систему постоянныхъ списковъ. Такія же системы, какъ бельгійская, допускающая широкую индивидуализацію при составленіи списковъ, несомнѣнно повлекли бы въ Россіи къ массѣ недоразумѣній и затрудненій.

Но система постояныхъ списковъ можетъ неудовлетворитъ населеніе и поставить въ

затрудненіе при голосованіи своей полной неподвижностью.

Въ четвертыхъ, учредительное собраніе должно быть созвано временнымъ правительствомъ, какъ *единственной* властью, которая замѣнила пока старую власть.

Въ пятыхъ, учредительное собраніе въ Россіи должно *само* опредѣлить сферу своей дѣятельности. Предоставлять это народу — значитъ просто вносить сумбуръ при выборахъ въ учредительное собраніе. Поэтому, избиратели должны просто посылать депутатовъ, не снабжая ихъ никакими наказами и вообще не давая имъ никакихъ порученій, чтобы не стѣснить ихъ свободы и не затруднить работы учредительнаго собранія.

Что касается вопроса о томъ, какова должна быть сфера дѣятельности учредительнаго собранія, то по этому поводу надлежитъ сдѣлать слѣдующія замѣчанія. Безспорно, что по условіямъ переживаемаго нами момента, на ряду съ политической проблемой, учредительное собраніе должно будетъ разрѣшить и проблему соціальную: аграрный и рабочій вопросы. Но есть и еще одинъ вопросъ, который также не можетъ и не долженъ миновать учредительнаго собранія: вопросъ объ условіяхъ окончанія войны. Въ настоящее время провозглашаютъ миръ безъ аннексій и контрибуцій; но всѣ эти провозглашенія не

имѣютъ обязательнаго значенія для учредительнаго собранія. Только народъ, въ лицѣ своихъ представителей, можетъ рѣшить вопросъ объ условіяхъ мира, и никто, ни одна политическая группа не можетъ *навязывать* народу свое рѣшеніе.

Въ шестыхъ, учредительное собраніе должно *само* рѣшить вопросъ о томъ, будетъ ли оно обладать рѣшающимъ или совѣщательнымъ голосомъ. Предоставлять это народу, значило бы, опять таки, до чрезвычайности усложнять задачу созыва учредительнаго собранія.

Въ седьмыхъ, кворумъ присутствія и кворумъ голосованія и въ русскомъ учредительномъ собраніи должны быть квалифицированными. Только въ одномъ случаѣ можно было бы прибѣгнуть къ простому большинству, если бы почему-либо обнаружилось, что въ противномъ случаѣ работа учредительнаго собранія грозила бы сойти на нѣтъ.

Въ восьмыхъ, число членовъ учредительнаго собранія не должно превышать той нормы, которая установлена выше. Въ Россіи въ настоящее время около 180 милліоновъ населенія; если принять для учредительнаго собранія 1000 человѣкъ, то одинъ депутатъ придется на 180 тысячъ человѣкъ населенія, если же—1200, то—одинъ депутатъ упадетъ

на 150 тысячъ населенія. И то и другое вполнѣ допустимо.

Наконецъ, *въ девятыхъ*, вопросъ о времени и мѣстѣ учредительнаго собранія. Во время войны едвали цѣлесообразно производить выборы: это значило бы только усиливать случайность голосованія, которой и такъ слѣдуетъ опасаться по условіямъ культурнымъ,—не говоря уже о томъ, что избирательная кампанія только отвлекла бы армію отъ ея прямыхъ задачъ. Но если бы война грозила затянуться, то пришлось бы, конечно, въ силу необходимости, созвать учредительное собраніе во время войны. Во всякомъ случаѣ, если учредительное собраніе и было бы созвано послѣ окончанія войны, оно должно предшествовать заключенію мира, чтобы народъ могъ высказаться объ этомъ весьма важномъ для него вопросѣ.

Мѣстомъ учредительнаго собранія желательно было бы избрать Москву, какъ настоящій центръ національной русской жизни, какъ „сердце Россіи“.

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА

Цѣна 35 коп.

Брошюру можно получать:

1) черезъ книжный магазинъ Михайлова (Моховая, д. Варваринскаго Акц. О-ва),

2) черезъ книжный магазинъ „Юристъ“ (Моховая, 22).

Москва.